Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10473**

18. Wahlperiode 30.11.2016

Antrag

der Abgeordneten Katja Dörner, Kerstin Andreae, Dr. Franziska Brantner, Lisa Paus, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Ekin Deligöz, Ulle Schauws, Kordula Schulz-Asche, Doris Wagner, Beate Walter-Rosenheimer, Kai Gehring, Maria Klein-Schmeink, Tabea Rößner, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Harald Terpe, Britta Haßelmann, Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Corinna Rüffer, Dr. Julia Verlinden und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Familien stärken – Kinder fördern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Deutschland ist ein reiches Land. Trotzdem wächst eine große Zahl Kinder und Jugendlicher in Armut auf. Nicht dabei zu sein, wenn die Freundinnen zusammen ins Kino gehen, und sich am nächsten Morgen möglichst unauffällig zu benehmen, wenn über das gemeinsam Erlebte gesprochen wird. Die Blicke der anderen zu spüren, wenn zu Beginn des neuen Schuljahrs der Ranzen immer noch der alte ist. Armut tut weh und grenzt aus. Wenn Eltern arbeitslos sind oder zu wenig verdienen, um auch für die Kinder sorgen zu können, wachsen diese unter Bedingungen auf, die ihre Entwicklung nicht fördern.

In Deutschland gibt es eine Vielzahl von materiellen Leistungen für Kinder. Dazu zählen insbesondere das Kindergeld und die Kinderfreibeträge, die im Einkommensteuerrecht geregelt sind, das Sozialgeld, das im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch geregelt ist, und der Kinderzuschlag. Trotz allem sind Kinder und ihre Familien in unserem Land überdurchschnittlich von Armut bedroht. Trotz jahrelanger Evaluation der Ehe- und Familienförderung hat die Bundesregierung das Problem bis heute nicht wirklich in Angriff genommen. Die Erhöhung des Kinderzuschlags bleibt ein Tropfen auf den heißen Stein. Die überfällige Ausweitung des Unterhaltsvorschusses hat die Union vorerst gestoppt, da die Bundesregierung die Finanzierung nicht geklärt hat. Die Bekämpfung der Kinderarmut ist kein Anliegen der Großen Koalition. Kinderarmut muss in Deutschland endlich der Vergangenheit angehören. Doch seit Jahren tut sich nichts.

Besonders gefährdet sind Alleinerziehende wie auch Familien mit drei und mehr Kindern. Im Bundesdurchschnitt sind 57,2 Prozent der armen Kinder im Alter von sieben bis 15 Jahren mehr als drei Jahre auf staatliche Unterstützung angewiesen. Studien zeigen, dass andauernde Armutserfahrungen sich besonders negativ auf Teilhabe, Gesundheit und die Entwicklung von Kindern auswirken. So haben Kinder aus sozial benachteiligten Familien ein größeres Risiko zu erkranken, leiden häufiger unter psychischen Auffälligkeiten oder werden Opfer von Gewalt.

Ungleich sind auch weiterhin die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Sie hängen noch immer stark von der sozialen Lage der Eltern ab. Zwar hat sich seit PISA 2000 einiges verbessert, aber noch immer ist die Gruppe der Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen oder auch mit einem Hauptschulabschluss kaum Chancen auf einen Ausbildungsplatz hat, viel zu groß. Noch immer nimmt die soziale Ungleichheit im Laufe der Bildungskette sogar zu: von der Kita bis zum Studium wird es für Kinder und Jugendliche aus wirtschaftlich schwächer gestellten Herkunftsfamilien mit jedem Schritt schwerer. Das darf nicht so bleiben.

Um soziale Teilhabe von Kindern zu erreichen, braucht es eine effektive Strategie, die aus einer aufeinander abgestimmten Kombination von unterstützenden Kitas, Schulen oder Jugendeinrichtungen sowie Geldleistungen bestehen muss. Das beste Mittel gegen Kinderarmut bleibt nach wie vor die Erwerbstätigkeit beider Eltern. Kinder sollten jedoch in keinem Fall die Leidtragenden der Einkommensarmut ihrer Eltern werden. Unabhängig von Herkunft und Geldbeutel der Eltern sollten alle Kinder die gleiche Chance haben, ihr Leben auf einer gesicherten finanziellen Basis selbst zu gestalten. Die Förderung von Kindern und Familien muss einfacher und übersichtlicher werden; Leistungen sollten daher zusammengeführt und automatisch ausbezahlt werden.

Hier und jetzt müssen daher Maßnahmen ergriffen werden, die die Folgen von Armut lindern und mehr Gerechtigkeit schaffen. Auf diese konzentriert sich der vorliegende Antrag.

Existenzminimum verlässlich sichern

Rund zwei Millionen Minderjährige und ihre Eltern in Deutschland beziehen Grundsicherungsleistungen. Die Zahl der betroffenen Kinder hält sich seit Jahren auf hohem Niveau, zuletzt ist sie sogar gewachsen.

Die Grundsicherung soll Teilhabe von Kindern ermöglichen. Die Regelsätze reichen aber nicht, um das zu gewährleisten. So erachtet die Bundesregierung das Eisessengehen im Sommer für genauso überflüssig wie Malstifte für die Freizeit oder festliche Kleidung für Familienfeste. Soziale Teilhabe von Kindern wird durch diese Streichungen bei der Berechnung der Regelsätze verhindert anstatt gestärkt.

Eine Gesellschaft, die zusammenhalten soll, muss zuallererst darauf achten, dass denjenigen geholfen wird, die sich nicht selbst helfen können. Für Kinder und Jugendliche gilt, dass die Regelbedarfe so anzusetzen sind, dass sie den tatsächlichen Bedarf decken, auch den zur Teilhabe an Bildung, Kultur und Mobilität. Erforderlich ist auch eine einfache Lösung zur Deckung der Bedarfe von Kindern, die zwischen den Haushalten ihrer getrennt lebenden Eltern wechseln.

Kaum wahrnehmbar sind auch die vielen von Armut Betroffenen, die amtlich nicht erfasst werden. Weil ihnen der Gang zum Amt ein Grauen ist oder die Scham größer ist als die paar Euro, die sie zu erwarten hätten. So bleibt auch die verdeckte Armut in Deutschland ein drängendes Problem. Schwierig ist auch die Situation für die gut 55.000 Familien, die für ihre knapp 154.000 Kinder den Kinderzuschlag erhalten. Kindergeld und Kinderzuschlag reichen zusammen nicht aus, um das sächliche Existenzminimum von Kindern zu decken. Viele Eltern mit kleinen Einkommen werden so stattdessen auf die Fürsorge-Leistungen verwiesen. Dabei hat schon die Evaluation der Ehe- und Familienförderung der Bundesregierung vor Jahren aufgezeigt, wie sich der Kinderzuschlag zu einem effektiven Instrument der Kinderarmutsbekämpfung weiter entwickeln lässt. Mit dem Kinderzuschlag in seiner jetzigen Ausgestaltung lässt sich verdeckte Kinderarmut nicht erfolgreich bekämpfen.

Es muss verhindert werden, dass Familien, die Förderung, die sie benötigen, aus Unkenntnis nicht erhalten. Ebenso muss verhindert werden, dass Familien, insbesondere Alleinerziehende, nur wegen ihrer Kinder auf Grundsicherung angewiesen sind oder verarmen. Zeiten des Bezugs von Sozialhilfe müssen im Leben von Kindern zur Ausnahme werden.

Alleinerziehende und ihre Kinder besser unterstützen

Während viele Eltern mit hohem und sehr hohem Einkommen durch ihre Steuererklärung automatisch eine finanzielle Leistung durch die Kinderfreibeträge erhalten, muss der Kinderzuschlag dagegen beantragt werden. Das Verfahren ist sehr bürokratisch und kompliziert. Nur 30 Prozent aller Kinder, die theoretisch Anspruch auf den Kinderzuschlag hätten, erhalten diese Leistung auch tatsächlich.

Von der Kinder- bzw. Familienarmut besonders betroffen sind allein Erziehende – überwiegend Frauen. In knapp jedem vierten Familienhaushalt leben Kinder allein mit einem Elternteil. Diese Familien haben längst einen festen Platz in unserer Gesellschaft. Allerdings lebt jedes zweite Kind im Hartz-IV-Bezug in einem Alleinerziehenden-Haushalt. Über 90 Prozent der Alleinerziehenden sind Frauen.

Viele allein erziehende Elternteile sind trotz der hohen Belastung im Alltag in Vollzeit beschäftigt und doch reicht in vielen dieser Familien das Einkommen nicht aus.

Jede/r zweite allein erziehende Elternteil erhält heute keinen Kindesunterhalt, ein weiteres Viertel erhält nicht den vollen ihnen zustehenden Unterhalt. Auf Antrag springt der Staat mit dem Unterhaltsvorschuss ein, allerdings bisher noch für maximal sechs Jahre und maximal bis zum 12. Lebensjahr des Kindes. Für Alleinerziehende wäre es eine große Erleichterung, wenn der Unterhaltsvorschuss bis zum 18. Lebensjahr des Kindes gezahlt würde und ohne zeitliche Befristung, wie von der Bundesregierung geplant.

Für Alleinerziehende wäre es ebenso hilfreich, wenn sie den Bedarf ihrer Kinder aus einer Hand decken könnten und ihre Kinder gegenüber Kindern, die den Unterhalt direkt vom Unterhaltspflichtigen bekommen, nicht benachteiligt werden. Das leistet der Unterhaltsvorschuss nicht. Bei Kindern, die den Unterhalt direkt vom anderen Elternteil erhalten, wird das Kindergeld nur zu Hälfte auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet. Bei Kindern, die Unterhaltsvorschuss erhalten, dagegen voll. Diese Ungleichbehandlung wollte die Bundesregierung mit ihrem Gesetzentwurf nicht beenden.

Gleiche Chancen für alle Kinder

Eltern leisten unheimlich viel für ihre Kinder. Das muss stärker wertgeschätzt und staatlich unterstützt werden. Die Kinder- und Familienfreundlichkeit einer Gesellschaft drückt sich auch in der monetären Familienförderung aus. Deswegen muss mehr Geld in die Hand genommen werden, um alle Familien zu fördern.

Verantwortlich für die stärkere Förderung einkommensstarker Familien sind in erster Linie die steuerlichen Leistungen, wie die Kinderfreibeträge, deren Wert mit dem zu versteuernden Einkommen wächst. Eine Förderung, die diese Familien zudem quasi automatisch erhalten, wohingegen Familien mit kleinem Einkommen sich mit vielen verschiedenen Behörden auseinandersetzen müssen, um das nötigste zum Leben zu haben. Die Familienförderung orientiert sich derzeit zu wenig am Unterstützungsbedarf der Kinder bzw. der Familie. Die Bekämpfung von Kinderarmut muss deshalb ein prioritäres Ziel der Familien- und Sozialpolitik sein. Wir wollen Kinderarmut durch eine echte Existenzsicherung für Kinder beenden, die ihre tatsächlichen Bedarfe deckt. Ziel gesetzlicher Reformen sollte es daher sein, dass für alle Kinder dieses gesichert ist und Kinder von Eltern mit hohen Einkommen nicht stärker gefördert werden, als Kinder von Eltern mit geringem oder auch durchschnittlichem Einkommen.

Ungerecht ist auch die Wirkung des Ehegattensplittings. Von ihm profitieren nur Familien und damit auch indirekt die Kinder, in denen die Eltern verheiratet oder verpartnert sind und zudem ungleich viel verdienen. Alleinerziehende, nicht mit einander verheiratete oder verpartnerte Eltern und Eltern, die sich Familien- und Erwerbsarbeit aufteilen und ein ähnlich hohes Einkommen haben, gehen leer aus.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag einzubringen und dafür zu sorgen, dass

1.) die Teilhabe von allen Kindern und ihren Eltern, die von Grundsicherung leben, tatsächlich sichergestellt wird. Die Regelsätze für Kinder und Erwachsene in der Grundsicherung müssen so ermittelt werden, dass sie das Existenzminimum verlässlich und in ausreichender Höhe absichern. Die Bedarfe müssen tatsächlich gedeckt werden, auch die zur Teilhabe am sozialen Leben, an Bildung, Kultur und Mobilität;
2.) Kinder in Familien mit niedrigem Einkommen eine gezielte und bedarfsdeckende Unterstützung erhalten, die das sächliche Existenzminimum deckt, aus einer Hand geleistet und automatisch ausgezahlt wird;
3.) insbesondere Alleinerziehende, die keinen oder zu wenig Unterhalt für ihre Kinder erhalten, verlässlich materiell abgesichert werden und auch für die Kinder von Alleinerziehenden das sächliche Existenzminimum aus einer Hand und ohne viel Bürokratie gewährleistet ist und diese Kinder so gestellt werden wie Kinder, die den Unterhalt direkt vom anderen Elternteil erhalten;
4.) eine einkommensunabhängige Leistung für Kinder eingeführt wird, mit der die Benachteiligung von unverheirateten Paaren und Paaren, die sich Erwerbs- und Sorgearbeit partnerschaftlich teilen, beendet wird und außerdem Eltern mit kleinen und mittleren Einkommen für ihre Kinder die gleiche Unterstützung erhalten wie Eltern mit hohen Einkommen, welche derzeit von den Freibeträgen stärker profitieren. Diese neue Kindergrundsicherung sollte mit einer Reform des Ehegattensplittings kombiniert werden, wobei bereits bestehende Ehen eine Wahlmöglichkeit zwischen dem alten Modell der Familienförderung mit Ehegattensplitting, Kinderfreibeträgen und Kindergeld und dem neuen Modell mit Kindergrundsicherung und Individualbesteuerung erhalten.

Berlin, den 29. November 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Nach geltendem Recht sind Eltern verpflichtet, Unterhalt für ihre Kinder zu leisten. In einer wachsenden Zahl von Fällen sind Eltern in Deutschland dazu nicht mehr in der Lage. Kinderarmut ist in Deutschland ein Massenphänomen. Rund zwei Millionen Minderjährige lebten Ende 2015 in Hartz-IV-Haushalten, 52.000 mehr als 2014. Damit waren 14,7 Prozent aller Kinder auf die staatliche Grundsicherung angewiesen.

Kinder sollten jedoch nicht die Leidtragenden der Einkommensarmut ihrer Eltern sein. Kinderarmut muss in Deutschland endlich der Vergangenheit angehören. Die Bekämpfung von Kinderarmut muss deshalb ein prioritäres Ziel der Familien- und Sozialpolitik sein. Daher sind der Regelsatz in der Grundsicherung zu erhöhen und der Familienleistungsausgleich grundlegend zu reformieren.

Alle Menschen in Deutschland haben einen Anspruch auf ein Leben in Würde. Auch in Phasen mit einem geringem oder ohne Erwerbseinkommen muss Teilhabe an der Gesellschaft möglich sein. Das ist nur möglich mit einer verlässlichen und in der Höhe ausreichenden Grundsicherung. Die Bundesregierung rechnet hingegen den Regelsatz klein. Die Bundesregierung berechnet nach wie vor die Grundsicherung auf Basis von Haushalten, die selbst arm sind und rechnet die Regelsätze klein, in dem sie viele Ausgaben aus der Berechnung der Regelsätze herausnimmt, die sich als nicht relevant einstuft. Insbesondere im Bereich der sozialen Teilhabe wird der Rotstift angesetzt: der Konsum von Speiseeis, Ausgaben für das Handy, Blumen oder auch Malstifte für Kinder werden aus dem Regelsatz unter der Begründung herausgestrichen, dass sie als nicht existenzsichernd anzusehen seien. Die Streichungen haben Folgen: Insgesamt wird Bürgerinnen und Bürgern, die auf Grundsicherung angewiesen sind, eine Unterstützung zugestanden, die deutlich unter dem liegt was die statistische Referenzgruppe ausgibt. Das wird von vielen Sozialverbänden kritisiert. Die Berechnung der Kinderregelsätze ist ebenfalls noch immer methodisch fragwürdig (siehe dazu das Gutachten der Ruhr-Universität Bochum von Ott & Werding 2013). So finden die Berechnungen je nach Altersgruppe nur auf der Basis von etwas mehr als 100 Haushalten statt. Der Mobilitätsbedarf für Paare mit einem 14 bis 17 jährigen Kind wird mit einer Sonderauswertung auf der Grundlage von sogar nur zwölf Haushalten ermittelt. Damit macht die Bundesregierung das Wohlergehen der davon betroffenen Kinder und Jugendlichen von statistischen Zufällen abhängig.

In dem Umfang, in dem Eltern ihr Einkommen für den sozialhilferechtlich ermittelten Mindestbedarf ihrer Kinder einsetzen, darf es nicht mit Steuern belastet werden. Dieses Existenzminimum von Kindern wird aus verfassungsrechtlichen Gründen von der Steuer freigestellt. Diesen Zweck erfüllen die kinderbedingten Steuerfreibeträge. Für 2016 hat der Gesetzgeber die Kinderfreibeträge auf 7.248 € festgesetzt, davon entfallen 4.608 € auf den Freibetrag für das sächliche Existenzminimum (384 € pro Monat) und 2.640 € auf den Freibetrag für Betreuung, Ausbildung und Erziehung.

Eltern, die zwar ihr eigenes Existenzminimum aber nicht das ihrer Kinder sichern können, haben zusätzlich zum Kindergeld Anspruch auf den Kinderzuschlag. Dieser beträgt derzeit maximal 160 € pro Monat. Kindergeld und Kinderzuschlag reichen zusammen also nicht einmal aus, um das sächliche Existenzminimum von Kindern in Höhe von monatlich 384 € zu decken. Eltern mit kleinen Einkommen werden so auf die Fürsorge-Leistungen verwiesen.

Darüber hinaus kommen Eltern durch ihre Steuererklärung automatisch in den „Genuss“ der Entlastung durch die kindbedingten Steuerfreibeträge, die neben dem sächlichen Existenzminimum auch einen Betrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung beinhaltet. Auch das Kindergeld wird nach einmaliger Beantragung automatisch ausgezahlt. Der Kinderzuschlag für gering verdienende Eltern hingegen muss beantragt werden. Das Verfahren wird von vielen Betroffenen als bürokratisch, kompliziert und mühsam empfunden. Daher erhalten nur rund 1/3 der anspruchsberechtigten Familien den Kinderzuschlag. Und mit Erreichen der Höchsteinkommensgrenze entfällt der Anspruch abrupt und vollständig. Zusätzliche Erwerbsarbeit ist jenseits dieser Grenze für viele Eltern nicht mehr lohnend.

Jede/r zweite Alleinerziehende erhält heute keinen Kindesunterhalt, ein weiteres Viertel nur unzureichenden. Auf Antrag springt der Staat mit dem Unterhaltsvorschuss ein. Allerdings nur begrenzt: Er wird nur für maximal sechs Jahre und bis zum Alter von Zwölf der Kinder gezahlt. Außerdem wird das Kindergeld vollständig angerechnet. Darüber hinaus haben viele Alleinerziehende mit einem strukturellen Nachteil des Unterhaltsrechts zu tun: Sie müssen den Kindesunterhalt beim anderen Elternteil aktiv einklagen. Ein häufig belastender Schritt, der dazu führt, dass viele Alleinerziehenden versuchen, so über die Runden zu kommen.

Kinderarmut muss durch eine echte Existenzsicherung für Kinder beendet werden, die ihre tatsächlichen Bedarfe deckt und echte Teilhabe und Chancengerechtigkeit ermöglicht und insbesondere auch Alleinerziehende stärkt. Für Kinder in Familien mit niedrigen Einkommen und Alleinerziehende kann das durch eine gezielte, bedarfsdeckende Unterstützung erreicht werden, die umso höher ausfällt, je niedriger das Familieneinkommen ist und in Familien mit niedrigem Einkommen den vollen Mindestbedarf des Kindes umfasst (durchschnittlich 384 €) und mit steigendendem Einkommen sinkt. Damit Kinderarmut effektiv bekämpft wird – auch verdeckte Armut, sollte die Leistung so ausgestaltet werden, dass sie nicht gesondert beantragt werden muss (wie der heutige Kinderzuschlag) und auch nicht befristet ist (wie der heutige Unterhaltsvorschuss). Alleinerziehende sollen die Leistung in voller Höhe erhalten, wenn nach einer Trennung der andere Elternteil den Unterhalt für sein Kind nicht zahlt. Analog zum Unterhaltsrecht sollte nur die Hälfte des Kindergeldes angerechnet werden, damit Kinder in Trennungsfamilien gleich behandelt werden. So kann der Mindestunterhalt für Alleinerziehende nachhaltig und stabil gesichert werden.

Die größte Entlastungswirkung für einkommensstarke Familien entfalten nicht die Geldleistungen, sondern die steuerlichen Regelungen. Von den steuerlichen Freibeträgen profitieren vor allem Eltern mit höheren Einkommen. Faktisch werden Eltern mit hohen Einkommen daher vom Staat stärker entlastet als Eltern mit mittleren Einkommen. Einkommensstarken Personen stehen aufgrund der Freibeträge aktuell bis zu 286 € pro Monat und Kind zu. Eltern mit kleinen und mittleren Einkommen erhalten in der Regel nur Kindergeld in Höhe von 190 €. Familien müssen insgesamt deutlich besser gefördert werden und die Unterstützung von Kindern entlang des Einkommens ihrer Eltern muss beendet werden.

Ungerecht ist auch die Wirkung des Ehegattensplittings. Von ihm profitieren nur Familien und damit auch indirekt die Kinder, in denen die Eltern verheiratet oder verpartnert sind und zudem ungleich viel verdienen. Alleinerziehende, nicht miteinander verheiratete Eltern und Eltern, die sich Familien- und Erwerbsarbeit aufteilen und ein ähnlich hohes Einkommen haben, gehen leer aus.

Aus diesen Gründen soll das Ehegattensplitting durch eine individuelle Besteuerung und eine gezielte Förderung von Familien mit Kindern, vor allem von Alleinerziehenden und ihren Kindern ersetzt werden.

Dabei soll für Paare, die nach einer Reform heiraten oder sich verpartnern, das neue Recht gelten. Für Paare, die bereits verheiratet oder verpartnert sind, soll das alte Recht mit Ehegattensplitting bestehen bleiben. Die Reform des Ehegattensplittings wird mit Verbesserungen bei den Leistungen für alle Formen der Familien mit Kindern im Haushalt verknüpft, um sicherzustellen, dass Ehen mit Kindern keine Nachteile erfahren.

Die Kindergrundsicherung ist daher mit der Reform des Ehegattensplittings zu kombinieren. Bestehende Ehen können entscheiden, ob sie das alte Recht mit altem Ehegattensplitting, Kinderfreibeträgen und Kindergeld behalten oder die neue Regelung mit Individualbesteuerung und neuer Familienförderung für sie günstiger ist. So wird keine Familie schlechter, aber viele Familien mit kleinen und mittleren Einkommen deutlich besser gestellt.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333